

## 第4章 サンパウロの都市貧困層向け住宅政策 「自主管理ムチラン」の住民組織

|          |  |
|----------|--|
| 著者       | 近田 亮平  |
| 権利       | Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a> |
| シリーズタイトル | 経済協力シリーズ   |
| シリーズ番号   | 205  |
| 雑誌名      | 援助と住民組織化   |
| ページ      | 109-138  |
| 発行年      | 2004   |
| 出版者      | 日本貿易振興機構アジア経済研究所   |
| URL      | <a href="http://hdl.handle.net/2344/00013990">http://hdl.handle.net/2344/00013990</a>  |

## 第4章

### サンパウロの都市貧困層向け住宅政策 ——「自主管理ムチラン」の住民組織——

はじめに

貧困削減において住民の組織化はどのような効果と限界を持っているのか。本章は、この問題に関し、既存の組織を活用した場合について、ブラジル・サンパウロ市において実施された住宅政策を事例に考察を試みるものである。

1980年代に経済の停滞と政治の自由化に直面する中、ブラジルの都市貧困層<sup>(1)</sup>は自らを組織化し社会運動を活発化させることにより、労働問題や住宅および土地問題などの改善に取り組んできた。この傾向はブラジル最大の都市サンパウロで最も顕著に現れ、同市の社会運動の先頭に立ち活動を行ってきたエルンジーナ(Erundina)が都市貧困層からの支持を得て、1989年に労働者党(PT: Partido dos Trabalhadores)として初めてサンパウロ市長に当選した。市長就任後、エルンジーナは都市貧困層向けの住宅政策として、住民組織を活用した住宅建設およびコミュニティー作りを目指す「自主管理ムチラン」(Mutirão e Autogestão)を実施した。「ムチラン」とはポルトガル語で「相互扶助」を意味する。同政策は行政への都市貧困層の組織的参加を試みるものであり、80年代後半以降、NGOの支援活動などによりブラジルの都市部を中心に「市民社会」の役割が重視されるようになるなか、多くの注目を集めた。

この住民の組織的参加を特徴とした自主管理ムチランに関しては、主にサンパウロ大学をはじめとした研究者によって研究が行われてきた。エルン

ジーナ政権の住宅政策責任者であった Bonduki[2000]や Ronconi[1995]は、実証的な分析をもとに同政策の構造とプロセスを明らかにした上で、政府の過度な介入を批判し住民組織が政策を自主的に管理することの重要性を強調している。また、Abiko[1996]は、参加者の役割と内部構造の分析からムチランを三つの形態に分類するとともに、ムチランによる高層住宅建設を提言している。ブラジル人研究者以外でも、主に軍事政権下のサンパウロの住宅政策を分析した Sachs[1999]が、地方自治体と住民のイニシアティブを高める現地主導型の住宅政策の必要性を主張している。これらの研究者がムチランをはじめとした住宅政策自体を研究の対象としているのに対し、ブラジルの都市構造の変化の中でムチランをとらえようとする研究もある。ファヴェーラ(後述)をはじめとした都市貧困層の形成と政策分析を行った Taschner[1995]は、都市貧困層に対する認識が否定的なものから肯定的なものへと変化するとともに、政府による住宅政策も彼らを都市社会へ統合する方向へ変化してきたと述べている。最近では、Arantes[2002]が、自主管理ムチランは建築技術だけではなく思想や価値観という点においても、新たなブラジル近代都市建築の出現を意味するものだと主張している。

これらの研究者によって、自主管理ムチランの主な問題点として住宅建設作業の効率性の低さ、無償労働を住民に強いるという労働力搾取の側面、休日労働による住民の肉体的精神的疲労、行政との結びつきの強化による住民組織の政治化などが指摘されている。しかし、同政策における住民の主体的参加、コミュニティ作り、低コスト、住民のニーズに合った質の高い住宅の建設といった有効性が強く主張され、多くの研究が同政策を高く評価している。そして、これらの主張はブラジル都市部における「市民社会」の興隆を強調する研究<sup>(2)</sup>、および住民組織や NGO などの主張と論調が一致する<sup>(3)</sup>。

しかし、利用可能な資源が少ないと考えられる都市貧困層に政策の管理と運営を大幅に委ねることに問題はないのであろうか。本章は、サンパウロの都市貧困層向け住宅政策を事例に、その有効性と問題点を明らかにし、住民組織を活用した都市貧困削減の試みの効果と限界を探究しようとするもので

ある。先行研究において指摘されているように、都市貧困層は組織化し集団で行動を起こすことにより相互の連帯を強め、自らが直面する問題を改善できると考える。しかし、全ての都市貧困層が組織化し得る状況にあるわけではなく、「市民社会」の興隆が都市貧困削減への有効な手段であるとする主張は、一部の都市貧困層にのみ適用可能であり、多くの都市貧困層の現実とは必ずしも合致しないのではないだろうか。

## 第1節 サンパウロの都市貧困層の住宅事情と住宅政策

### 1. サンパウロの都市貧困層の住宅事情

サンパウロの都市貧困層の住宅事情を概観する前に、まず、ブラジルの都市貧困層の主要な居住形態について簡単に説明する。

ブラジルの都市貧困層の主要な居住形態には「ファヴェーラ」(favela)、「コルチッソ」(cortiço)、「都市周辺部の貧民住宅」(casas precárias de periferia)の三つがある(Abiko 1996, 7)。ファヴェーラとは不法占拠した土地に建てられたバラックなどの密集住宅群のことを意味し、その起源の違法性、劣悪な居住環境、無秩序かつ非衛生的な外観、治安の悪さなどからブラジルの都市貧困問題の代名詞的存在となっている。コルチッソとは主に都市の中心部に位置する古い大邸宅の一部を又貸しなどの違法な賃貸契約により間貸しするものである。そのポルトガル語の語源が「(ミツバチの)巣箱」を意味するように、一つの建物内に複数の世帯が密集して住んでおり、シャワーやトイレなどは共同で使用するなど衛生面においても居住環境は劣悪である。都市周辺部の貧民住宅は、不動産登記なしの違法な売買契約のもとに購入した土地に住民の自助建設(autoconstrução)によって建てられた粗野な住宅で、就業場所である都心部から遠く生活関連インフラが未整備な場合が多い。そして、サンパウロでも20世紀前半からの急速な都市化の中で、これら三つの居住形



態が都市貧困層にとって主流なものとなっていった。

1930年代以降、ブラジルにおいて輸入代替工業化政策がとられ、サンパウロの工業化が進むと地方から大量の労働者がサンパウロに流入するようになった。1900年に約24万人だったサンパウロ市の人口は、50年には約220万人へと急激に増加し<sup>(4)</sup>、この時期に流入した労働者とその家族は職場に近く住居費が低く抑えられるコルチッソを居住形態として主に選択していった。しかし、都市の空間的拡大によって地理的障害の少ないサンパウロにおいて40年代にバス交通網が整備されたことなどから、その後、都市周辺部に自助建設による貧民住宅が多く建設されていった。また、この時期にファヴェーラも形成されるようになり、60年代になるとサンパウロ市の人口はリオ・デ・ジャネイロ市の人口を上回り、同市はブラジルで最も人口が集中する都市となった。

その後、1970年代に入ると周辺部の土地も含め不動産価格が上昇する一方、生活インフラの整備が進まず世帯経済の状況もあまり改善しなかったことなどから周辺部での貧民住宅建設の傾向が弱まり、一部の貧困層が再び都心部のコルチッソやファヴェーラに居住するようになった。さらに80年代になると、ブラジル経済の停滞と同時に不動産価格をはじめとする物価上昇により実質賃金が低下したことなどから、コルチッソの家賃すら切り詰める必要のあった者がファヴェーラを形成し、サンパウロにおいてファヴェーラが増加していった。特に80年代後半から90年代前半にかけ、ファヴェーラは周辺部へ拡散するとともに急増し、2000年には同市の人口の約20%がファヴェーラに居住するようになったといわれている。サンパウロ市の都市貧困層の居住形態に関する正確な統計はないが、近年では同市の全人口の約半分にあたる住民が違法または劣悪な居住環境に置かれているといわれている (Moreira, Leme and Taschner 2000, 10-11)。

## 2. サンパウロの都市貧困層向け住宅政策

次に、サンパウロの都市貧困層に対し政府がどのような住宅政策を実施してきたかを年代を追って概観する。

政府によるサンパウロの主要な都市貧困層向け住宅政策として、はじめに実施されたのは「撤去と移転」(remoção)である。この政策は主にファヴェーラの撤去と住民の集合住宅への移転を目的に、1960年代から実施されてきた。その後、大規模な建設および建築技術と資材の改良が安価な住宅供給を可能にすると考えられ、多くの集合住宅(conjuntos habitacionais)が建設された(Moreira, Leme and Taschner 2000, 14-16)。しかし、80年代に入るとこれらの政策の問題点をもとに、主にファヴェーラ内の総合的な都市インフラ整備を行う「都市整備」(urbanização)や、都市インフラが整備された土地と自助建設のための建築資材の提供を行う「サイト・アンド・サービス」(lote urbanizado)、さらに、住民の組織的な協働作業を活用した住宅建設であるがプロジェクトの管理は政府が行う「制度管理ムチラン」(mutirão e gestão institucional)<sup>(5)</sup>などが実施されるようになった(Abiko 1996, 8-9)。また、コルチッソ住民を対象に住宅の改築または供給を行う「コルチッソ対策」(intervenção em cortiços)も実施された。そして90年代に入ると、主にファヴェーラの立地場所に高層集合住宅を建設する「シンガポール・プロジェクト」(Projeto Cingapura)<sup>(6)</sup>が実施された(Moreira, Leme and Taschner 2000, 14-16)。

しかし、サンパウロでは20世紀後半まで本格的な都市貧困層向け住宅政策はあまり実施されてこなかったといわれている<sup>(7)</sup>。その主な理由として、ブラジルでは連邦政府の都市貧困層向け住宅政策が、長年にわたり首都であり20世紀初頭から都市貧困問題が深刻であったリオ・デ・ジャネイロを主な対象として行われてきたこと、地方分権化がほとんど行われず地方政府の行政能力が非常に限定的であったなか、サンパウロへの人口集中と都市の拡大があまりにも急激に進んだこと、前述の住宅政策の多くが政府による一方的な

住宅の供給政策であり、都市貧困層のニーズと合致したものではなかったことなどが挙げられる。そして、このような状況のもとで実施されたエルンジーナの自主管理ムチランは、都市貧困層が自らのニーズにもとづいて住宅を建設する住民参加型政策であったことから、サンパウロの住宅問題の新たな解決策として注目を集めることとなった。

## 第2節 都市貧困層向け住宅政策「自主管理ムチラン」 (Mutirão e Autogestão)

### 1. 労働者党のエルンジーナ市長(1989～92年)

自主管理ムチランの政策分析を行う前に、同政策を実施したエルンジーナとその所属政党であった労働者党について若干の説明を行う。

1989年にサンパウロ市における初の直接選挙により、労働者党出身のエルンジーナが同党候補として初めて同市市長に選出された。エルンジーナが所属していた労働者党は、70年代後半に経済状況の悪化により軍事政権下で政治の自由化が漸進的に進むなか、工業化の進展とともに都市部において発言力を増しつつあった組織労働者の利益を代表する政党として80年に発足した。しかし、労働者党はそもそも多様なグループの集合体であったため、党としての統一的なイデオロギーが明確ではなく、キー・コンセプトとして「自律的草の根組織によるコントロール」や「直接参加」を標榜するものの、「参加」とは何を意味するのか、また、どのように「参加」を実現すべきかについては曖昧なままであった(Abers 1996, 37)。また、発足当初は組織労働者の利益のみを代表する方向性を打ち出していたため、選挙において多くの議席を獲得するには至らなかった。しかしその後、中間層を含めた組織労働者以外の利益も主張するようになり、より多くの支持層を獲得し、1988年の全国地方選挙においてサンパウロ市長をはじめ多数の当選者を輩出した。79年以

降のブラジルでは多くの政党が乱立と離合集散を繰り返したが、その中で労働者党は低所得者層の政治参加を目標とした左派政党として、主に都市部においてその支持基盤を拡大してきたといえる。しかし、労働者党の母体がサンパウロ大都市圏の労働組合であったことから、同党は基本的に組織労働者の利益を代表する政党であった(Singer 2001, 14-16)。

このような労働者党の中で、エルンジーナは「女性であり、北東部出身者<sup>(8)</sup>」であるだけでなく、組織労働者の問題よりも都市貧困層の住宅や土地問題に強い関心を持ち、これらに関連した社会運動を活発に展開していたことから党内では少数派に属する政治家であった。しかし、その長年にわたる活動経験が支持を集め、1982年にサンパウロの市議会議員、86年に州下院議員を務め、89年に労働者党初の市長に当選することとなった(Kowarick and Singer 1993, 201)。エルンジーナはサンパウロ市周辺部の貧困地区の住民を政治的支持基盤としていたため、選挙中から都市貧困層向け住宅政策をはじめとした社会政策を公約に掲げていた。そして、市長就任と同時に市内バスの市営化やごみの分別回収の導入といった社会サービス改善事業の導入を積極的に試みた。

しかし、労働者党とエルンジーナ双方ともに政権担当経験がなかったことから、実際の政権運営に問題をきたすことになった。また、エルンジーナは就任当初から組織労働者よりも都市貧困層を対象とした急進的な社会政策を重視したため、労働者党内部からも反発を招き政治的に不安定な立場に置かれていった<sup>(9)</sup>。そして、このような政治的な問題に直面し、政策の優先順位を公約していた都市貧困層向け住宅建設から教育と保健医療へ変更することを余儀なくされた。エルンジーナにとって初の政権運営は、現実路線へ向けた試行錯誤を繰り返すなか、1992年に4年間の任期を終了することになったといえる(Kowarick and Singer 1993, 211-214)。

自主管理ムチランは、このような住宅や土地問題に関する社会運動と深い関わりを持つエルンジーナが打ち出した政策であり、市長就任時から大きな関心を集めた。しかし、Bonduki[2000]が主張するように、その後も同政策

に高い関心が寄せられた理由は、自主管理ムチランの政策自体の特徴にあるといえる。

## 2. 自主管理ムチランの仕組み

自主管理ムチランには主な参加者として住民組織、技術支援団体 (assessoria técnica)、サンパウロ市当局の三者が参加している。詳細は後述するが、その中で最も主体的な役割を担っているのが住民組織である。この住民組織の多くは、サンパウロ周辺部の住宅や土地問題の解決を目的に1980年代に活動を活発化させた都市貧困層による社会運動組織を起源としている。自主管理ムチランでは、この住民組織に所属している住民が休日に無償住宅建設作業を協働で行う。住民組織は、住宅建設作業とともに市当局から配分される資金を含めたプロジェクトの管理と運営を任され、住民組織自身がプロジェクトを「自主管理」することになっている (Ronconi 1995, 74, 84-96)。また、住民組織は土地要求運動などにより政府を介して土地を獲得したり<sup>(10)</sup>、自己資金や教会などの寄付により土地を購入したりして自らプロジェクトのための住宅建設用地の確保を行う。住民組織に参加できる家族は、家計収入が最低賃金の5倍以下の家族と規定されている。各組織の規模は、プロジェクトの建設戸数の制限が20～200戸であるため、この建設住宅戸数相当のものとなる (Muçouçah and Almeida 1991, 16-19)。

次に技術支援団体であるが、彼らは非政府組織 (NGO) であり、1980年代の社会運動に参加した住宅や都市計画の問題を研究する大学の研究機関を起源としている。エルンジーナの市長当選とともに、80年代後半からこのような技術支援団体が多く設立された。こうした技術支援団体は住宅建設に関しては全くの素人である住民に対し、プロジェクトの計画作成や実際の住宅建設作業および資材の購入方法といった技術的な指導を行う専門家としてプロジェクトに参加している (Arantes 2002, 173-188)。技術支援団体は住民組織が市当局から受ける援助資金の4%を上限に受け取ることができる

(Muçouçah and Almeida 1991, 17)。

最後にサンパウロ市当局であるが、その主な役割はプロジェクト契約を結んだ住民組織に対して資金援助を行うことである。この援助資金は、1979年に低所得者向け住宅の財源として創設されたFUNAPS(Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal, 標準以下の住宅に居住する人々を支援する基金)と呼ばれる市当局独自の基金の中に、自主管理ムチラン専用の基金 FUNAPS Comunitário<sup>(11)</sup>を新たに創り、そこから支出された(Ronconi 1995, 13-19)。1戸当たり7000USドル相当で1平方メートル当たり110USドル相当の金額を超えないことが融資の上限として定められており<sup>(12)</sup>、この融資により約60平方メートルの広さの住宅建設が可能とされている<sup>(13)</sup>。また、資金使途の割合は一定の制限があり、建設資材購入が最低でも全体の82%、作業場費用および建設用具購入が最大で4%、後述する有償建設労働者への支払いが最大で10%、技術支援団体への支払いが最大で4%となっている。資金援助以外の市当局の役割としてはプロジェクト申請の審査および選定、住宅建設用地の提供<sup>(14)</sup>、都市インフラの整備、そしてプロジェクトの監理と評価などが挙げられる。

### 3. 自主管理ムチランの実施プロセス

自主管理ムチランの実施プロセスは、三つの段階に分けることができる。

第1段階は、プロジェクト開始までの作業である。自主管理ムチランの実施対象となるために住民組織は自らが選んだ技術支援団体と契約を結び、彼らの技術的な指導のもとに住宅建設の計画書を作成する。住宅の広さや間取りといった住宅の形態は、住民たちが市当局による援助資金の範囲内で自由に決めることができる。ただし、建設する住宅の形態は住民組織で一律全て同じものと決められている。つまり、同じ形式の家を参加者全員で協働作業により建設するのである。計画書が完成し住宅建設用地の確保が完了すると、住民組織は自らの登記簿や会員名簿など多くの書類とともに計画書を市当局



に提出し、自主管理ムチランの申請を行う。そして、市当局内で審査が行われ、この審査に合格すると住民組織と市当局の間でプロジェクト契約が結ばれることになる。ここまでが第1段階であり、約1年の実施期間がかかると思われる。実際に1989年から92年までの間に、市当局は88の住民組織と提携を結んでいる<sup>(15)</sup>。

第2段階は、休日を利用した住民の無償協働作業による住宅建設である。まず市当局が住宅建設のための土地整備を行った後、住民たちが休日を利用して無償かつ協働による住宅建設作業に着手する。住民はこの協働の住宅建設作業に参加するにあたり、労働時間や作業態度などに関する規則を遵守しなければならない、この規則に違反した場合、プロジェクトへの参加資格を失うことになる(表1)。また、技術支援団体は住民たちに協働作業による住宅建設の技術的指導を行う。この技術支援団体の指導のもと、住民組織は必要に応じて作業の進捗を速めるために有償の職業建設労働者を雇うことができる。彼らの給与は市当局の援助資金の中から10%を上限に支払われる。彼らは住民たちが住宅建設作業を行うことのできない平日に住民たちに代って作業を行う。一方、市当局は道路、上下水道といった都市インフラ整備を行い、一つの建設工程が終了した時点で建設資材を購入するための新たな資金を住民組織に貸与する。

この住宅建設作業において、前述のように住民たちは全て同じ形態の住宅を建設するのであるが、全ての住宅が完成するまで各自がどの住宅に住むのかは決めずに作業が行われる。また、自主管理ムチランでは必ず共同の作業場が設置されることになっており、煉瓦造りや建築資材の組み立てが行われる。さらに、この共同の作業場は集会場としても利用され、プロジェクトに関する決定を行う会議だけでなく、識字教室やレクリエーション活動なども行われる。また、作業場には住宅建設作業中に子供たちを預ける託児所や参加者の昼食を準備する共同の炊事場も設けられ、住宅建設を通したコミュニティ作りの場として利用される。住民組織によっては菜園を作ったり、スポーツや演劇などの文化活動を行ったりするところもある。ここまでが第2

表1 自主管理ムチランの住宅建設規則例

各家族は最低週\_\_\_\_時間の労働を行わなければならない。

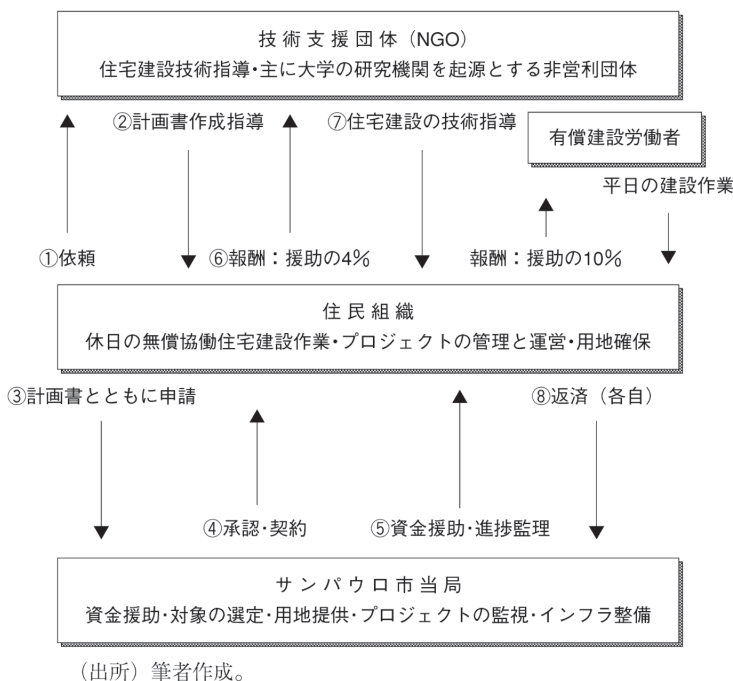
〈参加者の義務〉

1. 決められた作業日時に出席すること。
2. グループのリーダーの指示と指導のもとに作業を行うこと。
3. 作業時間に見合った労働を行うこと。
4. 作業に関する全ての会議に出席すること。
5. 決められた作業時間を完遂できなかった家族は、次の月の1日から20日の間に代替作業を行わなければならない。
6. 超過作業を行った家族は超過時間を記録できるが、次の月以降の作業時間からその分を差し引くことはできない。
7. 作業を休む必要がある場合には、少なくとも12時間前までにその旨を所属するグループのコーディネーターに連絡しなければならない。
8. 事前連絡なしの欠席、または正当な理由のない欠席が\_\_\_\_時間を超えた場合、参加者は自動的に住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。
9. 正当な理由のない欠席が3カ月以内に15回に達した場合、参加者は住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。3カ月の期間の区切りは3月、6月、9月、12月の月末日とする。
10. 1カ月のうち4回のみ、最高15分まで参加者は遅刻または早退できる。また、1カ月に2回のみ、30分までの遅刻は当日の労働で代償することができる。
11. 30分以上の遅刻が2回あった場合、それらは正当な理由のない欠席と見なされる。
12. 作業中の不適切な行為は、1回目は偶発的なもの、2回目は恣意的なものに見なされる。1回目は書面で注意がなされ、当日の作業時間と同時間の作業が罰則として適用される。2回目以降は罰則の作業時間が2倍、3倍と増加する。同様の行為が5回連続して繰り返された場合、参加者は住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。
13. いかなる物品や材料であろうと盗みを働いた場合、参加者は住民組織の参加資格とともに建設される住宅に対するいかなる権利も失う。
14. 参加者は作業道具に責任を持ち、作業終了後は作業道具を洗浄し、次回の使用が可能な状態で返却しなければならない。
15. 参加者は全員、コーディネーターによって配布される身分証明書を使用しなければならない。

(出所) Muçouçah and Almeida [1991,40] より引用。



図1 自主管理ムチランの参加者と役割および実施プロセス



段階であり、約1年6カ月の期間を要するとされる。

最後の第3段階は、自主管理ムチランによる住宅建設作業が終了した後のプロセスである。住宅が完成すると、どの住宅に誰が入居するのかを決める抽選が行われる。抽選で決まった住宅が希望どおりではない場合、参加者の間の交渉で住宅を交換することができる。そして、自分の住む住宅が決定した時点から、各住民は市当局から受けた融資の返済を開始することになる。これが第3段階であり、約1週間で終了するとされる。したがって、自主管理ムチランの全ての住宅建設プロセスが終了し住民が返済を開始するまでには、約2年6カ月の時間が必要とされる。以上の各参加者の役割とプロジェクトのプロセスをまとめると図1のようになる。

では、市当局からの融資を住民はどのように返済するのであろうか。住民

表2 自主管理ムチランの返済基準

| 家計収入(最低賃金) | 家族構成員数               | 返済割合                             |
|------------|----------------------|----------------------------------|
| 0～1倍未満     | 家族構成員数は考慮せず          | 最低賃金の10%                         |
| 1倍～4倍未満    | 4人まで<br>5～7人<br>8人以上 | 家計収入の20%<br>家計収入の15%<br>家計収入の10% |
| 4倍～5倍未満    | 4人まで<br>5～7人<br>8人以上 | 家計収入の25%<br>家計収入の20%<br>家計収入の15% |

(出所) Muçouçah and Almeida [1991,45] より引用。

表3 自主管理ムチランの返済期間

| (単位：年)       |          |           |           |           |           |           |           |           |           |         |         |
|--------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|
| 助成なし<br>返済期間 | 70<br>以上 | 55～<br>69 | 43～<br>54 | 33～<br>42 | 25～<br>32 | 19～<br>24 | 15～<br>18 | 13～<br>14 | 10～<br>12 | 8～<br>9 | 8<br>未満 |
| 助成付き<br>返済期間 | 25       | 22        | 20        | 18        | 16        | 14        | 12        | 10        | 8         | 6       | 5       |

(出所) Muçouçah and Almeida [1991, 46] より引用。

は住宅建設終了時点から返済を開始するのであるが、市当局が作成した表2をもとに、まず、その時点の月額家計収入と家族構成員の数から毎月の返済額が決定される。その返済額は最低で月額家計収入の10%であり、最高でも25%を超えないものと決められている。次に、その毎月の返済額で実際に市当局から受けた融資総額を返済し続けた場合、どのくらいの返済期間となるかを算出する。そして、その算出された期間を市当局作成の表3の「助成なし返済期間」に当てはめ、それに対応する「助成付き返済期間」、つまり市当局の助成金をもとに各参加家族が実際に返済する期間が決定される。表2で月額返済額、表3で返済期間を決め、最終的に各参加家族が実際に返済する合計金額が決定されるのである。この返済方法における市当局の費用負担は、プロジェクトの全費用の25～75%になる(Muçouçah and Almeida 1991)。

今までのような政府による住宅供給や都市インフラ整備といった政府の役割が圧倒的に大きかった政策とは異なり、自主管理ムチランには三つの主な

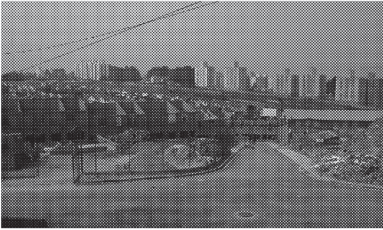


写真1：自主管理ムチラン  
Jardim Celeste（南東部）

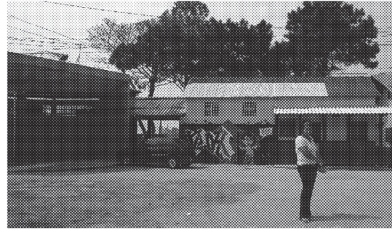


写真2：託児所や炊事場のある共同作業場



写真3：平日の有償建設労働者による作業



写真4：完成後の入居済み住宅

（筆者撮影）

参加者がそれぞれの役割を分担しながら参加していることがわかる。そして、その中でも住民組織が市当局の資金援助と政府から独立した技術支援団体からの指導を受け、主体的に自らの住宅建設計画を作成し、プロジェクトを実施している。

#### 4. 数量的実施結果——潜在住宅需要との比較

そのプロセスのユニークさから自主管理ムチランは多くの注目を集めたが、ここでは同政策が数量的にどれくらいの成果を達成できたのかをみることにする。

自主管理ムチランを実施したエルンジーナ政権の主要な住宅政策は「土地と住宅供給プログラム」(Programa de Provisão de Terra e Moradia)と「ファヴェーラ・アクション・プログラム」(Programa Ação em Favelas)に大別される。「自主管理ムチラン」(Unidade Habitacional por Mutirão e Autogestão)は前

表4 エルンジーナ政権(1989～92年)の主要住宅政策の実施状況  
および自主管理ムチランの割合

(1992年11月時点)

| 政 策         | 完 成<br>(戸) | 割 合<br>(%) | 建設中<br>(戸) | 割 合<br>(%) | 計画段階また<br>は予定 (戸) | 割 合<br>(%) | 合計<br>(戸) |
|-------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|------------|-----------|
| 自主管理ムチラン    | 654        | 5.6        | 9,865      | 84.3       | 1,180             | 10.1       | 11,699    |
| 請負業者による住宅建設 | 3,749      | 26.1       | 10,588     | 73.9       | -                 | -          | 14,337    |
| コルチッソ対策     | 0          | 0.0        | 481        | 32.8       | 987               | 67.2       | 14,337    |
| ファヴェーラ都市整備化 | 5,869      | 14.2       | 21,288     | 51.5       | 14,141            | 34.2       | 41,298    |
| ファヴェーラの住宅建設 | 248        | 13.9       | 1,293      | 72.4       | 244               | 13.7       | 1,785     |
| ファヴェーラ改善    | 10,610     | 83.9       | 2,033      | 16.1       | -                 | -          | 12,643    |
| 合 計         | 20,854     | 25.1       | 45,824     | 55.1       | 16,552            | 19.9       | 83,230    |
| 自主管理ムチランの割合 |            |            |            |            |                   |            | 14.1%     |

(出所) Prefeitura do Município de São Paulo [n.d.,a] の V.3.1.2.- Unidade Habitacional por Mutirão をもとに筆者作成。

者に属し、このほかに「請負業者による住宅建設」(Unidade Habitacional por Empreiteira)と「コルチッソ対策」(Intervenção em Cortiço)が含まれる。また、後者はファヴェーラを対象とした住宅政策であり、総合的な都市インフラ整備である「ファヴェーラ都市整備化」(Urbanização de Favelas)、請負業者や制度管理ムチランまたは自助建設により住宅を建設する「ファヴェーラの住宅建設」(Unidade Habitacional em Favela)、部分的な都市インフラの整備である「ファヴェーラ改善」(Melhorias em Favelas)が含まれる<sup>(16)</sup>。

これらの主要住宅政策とその実施結果をまとめたのが表4である。主要住宅政策全体に対する自主管理ムチランの割合は14.1%であり、完成率に関しては、部分的な都市整備化であるために高くなっている「ファヴェーラ改善」を除いても、自主管理ムチランのそれは唯一1桁台であった。また、自主管理ムチランのみの実施結果をみると、建設目標とした約1万2000戸の住宅のうち、エルンジーナ政権終了時に完成した住宅数は全体の5.6%であり、84.3%が建設途中、10.1%は建設作業に入る前の計画段階または計画予定の状態であった。

エルンジーナ政権以降、サンパウロ市ではマルーフィ (Maluf 1993～96)と

表5 1989年から2002年9月までの自主管理ムチランによる  
住宅建設地区別実施状況

| 地区    | 完成<br>(戸) | 最終段階<br>(入居済)<br>(戸) | 中断<br>(戸) | 建設中または計画<br>段階(戸) | 合計 <sup>1)</sup><br>(戸) | 割合<br>(%) | 完成率<br>(%) | 新規 <sup>2)</sup> ・建設<br>中または計画<br>段階(戸) | 総合計<br>(戸) | 割合<br>(%) |
|-------|-----------|----------------------|-----------|-------------------|-------------------------|-----------|------------|---|------------|-----------|
| 中心部   | 0         | 0                    | 0         | 0                 | 0                       | 0         | 0.0        | 0                                       | 0          | 0.0       |
| 東部1   | 1,869     | 278                  | 170       | 55                | 2,372                   | 19.3      | 78.8       | 0                                       | 2,372      | 16.6      |
| 東部2   | 2,515     | 696                  | 139       | 738               | 4,088                   | 33.3      | 61.5       | 460                                     | 4,548      | 31.9      |
| 北部    | 250       | 802                  | 200       | 0                 | 1,252                   | 10.2      | 20.0       | 0                                       | 1,252      | 8.8       |
| 西部1   | 309       | 427                  | 491       | 0                 | 1,227                   | 10.0      | 25.2       | 270                                     | 1,497      | 10.5      |
| 西部2   | 153       | 410                  | 116       | 10                | 689                     | 5.6       | 22.2       | 244                                     | 933        | 6.5       |
| 東部    | 27        | 200                  | 59        | 200               | 486                     | 4.0       | 5.6        | 100                                     | 586        | 4.1       |
| 南部1   | 873       | 239                  | 40        | 160               | 1,312                   | 10.7      | 66.5       | 100                                     | 1,412      | 9.9       |
| 南部2   | 342       | 0                    | 487       | 26                | 855                     | 7.0       | 40.0       | 824                                     | 1,679      | 11.8      |
| 全体    | 6,338     | 3,052                | 1,702     | 1,189             | 12,281 <sup>3)</sup>    |           |            | 1,998                                   | 14,279     |           |
| 割合(%) | 51.6      | 24.9                 | 13.9      | 9.7               | 100.0                   |           |            |   |            |           |

(注) 1) エルンジーナ政権時にプロジェクト契約を締結した戸数。

2) ピッタ政権時にプロジェクト契約を締結した戸数。

3) 表3の数値と異なる。各データにより数値が異なるが、ほとんどが12,000戸近辺であることからそのまま記載。

(出所) 現サンパウロ市当局の住宅・都市開発局 (SEHAB) 局長秘書 Anaclaudia Marinheiro Centeno 氏作成データをもとに筆者作成。

ピッタ(Pitta 1997～2000)という労働者党出身ではない右派政治家が市長に就任した。両政権は都市貧困層向け住宅政策としてシンガポール・プロジェクトを実施したため、自主管理ムチランのほとんどは中断された。こうしたなか、自主管理ムチランに参加した住民組織によって「ムチラン・フォーラム」(Fórum dos Mutirões)が結成され、市当局とプロジェクト再開交渉を繰り返した結果、ピッタ政権になり自主管理ムチランが部分的に再開されることとなった。その後は再び労働者党によるマルタ(Marta 2001～)政権が誕生し、エルンジーナ政権ほど積極的ではないが自主管理ムチランを実施している(Arantes 2002, 188 ; Bouduki 2000, 53)。

2002年9月時点での自主管理ムチランの実施状況を地区別の数字とともにまとめたのが表5である。合計の数字はエルンジーナ政権時にプロジェクト契約を締結した戸数であるが、この中で半数以上の51.6%が建設作業を終了

している。また、24.9%の住宅が建設作業の最終段階にあり、すでに住民が入居している。一方、ほぼ10年が経過した後でも9.7%の住宅が建設中または計画段階であり、13.9%の住宅は建設が中断されたままである。エルンジーナ政権以降にプロジェクト契約が締結された住宅は全て建設中または計画段階であり、総合計の約1万4000戸の住宅が市当局の自主管理ムチランによる建設の対象となった。

では、この自主管理ムチランの数量的実施結果は、サンパウロ市の都市貧困層の住宅需要をどれくらいカバーするものなのであろうか。同政策が実施され始めてから現在に至るまで10年以上の時間が経過しているため、その間の住宅需要を時系列的に把握するのは非常に困難である。したがって、ここでは自主管理ムチランを実施したエルンジーナ政権の政策意図を探るという観点からも、同政権が発足当時に認識していたサンパウロ市の都市貧困層の住宅需要<sup>(17)</sup>と比較してみることにする。

この住宅需要は1990年の市当局による調査をもとに算出されており、その対象は月収が最低賃金の1～8倍<sup>(18)</sup>で、かつコルチッソなどの劣悪な賃貸住宅またはファヴェーラに居住する家族とされている。そして、彼らが潜在的に住宅を必要としているという考えから、これを「潜在住宅需要」(demanda potencial)と呼んでいる。このエルンジーナ政権が考案したサンパウロ市の潜在住宅需要をまとめたのが表6である。この潜在的に住宅を必要としている家族数は全体で約100万家族であり、サンパウロ市の全家族数の約35%に相当する。地域的には東部および南東部の住宅需要が高いこと、また、同地域にはコルチッソが多く南部ではファヴェーラが多いことがわかる。

そして、このサンパウロ市の潜在住宅需要と自主管理ムチランの2002年9月までの数量的実施結果を比較したものが図2である。今までに同政策は、エルンジーナ政権が認識していたサンパウロ市の潜在住宅需要の1.44%に対して実施され、同0.64%に当たる家族が最終的に自主管理ムチランによって自らの住宅を完成させることができたことになる。また、潜在住宅需要の高い東部とファヴェーラの比率の高い南部の住宅需要を比較的に満たすよう実



表6 サンパウロ市地区および居住形態別低所得家族潜在  
住宅需要：エルンジーナ政権（1989～92年）

（単位：家族）

| 地 区                 | 潜在住宅需要     |           |             |           |         |           |
|---------------------|------------|-----------|-------------|-----------|---------|-----------|
|                     | ファヴェ<br>ーラ | 割合<br>(%) | コルチッソ<br>など | 割合<br>(%) | 合計      | 割合<br>(%) |
| 中心部                 | 86         | 0.0       | 60,460      | 7.6       | 60,546  | 6.1       |
| 東 部 1               | 16,435     | 8.5       | 141,877     | 17.8      | 158,312 | 16.0      |
| 東 部 2               | 26,655     | 13.8      | 150,352     | 18.9      | 177,007 | 17.9      |
| 北 部                 | 10,622     | 5.5       | 88,465      | 11.1      | 99,087  | 10.0      |
| 西 部 1               | 24,419     | 12.7      | 76,559      | 9.6       | 100,978 | 10.2      |
| 西 部 2               | 18,441     | 9.6       | 75,841      | 9.5       | 94,282  | 9.5       |
| 南東部                 | 15,879     | 8.2       | 107,332     | 13.5      | 123,211 | 12.5      |
| 南 部 1               | 39,208     | 20.3      | 32,680      | 4.1       | 71,888  | 7.3       |
| 南 部 2               | 41,056     | 21.3      | 62,170      | 7.8       | 103,226 | 10.4      |
| 合 計                 | 192,801    | 100.0     | 795,736     | 100.0     | 988,537 | 100.0     |
| サンパウロ市全<br>家族数比 (%) | 6.8        |           | 28.1        |           | 34.9    |           |

（注）サンパウロ市全家族数は2,835,332家族で、1991年のブラジル地理統計院（IBGE）による国勢調査にもとづいている。

（出所）Prefeitura do Município de São Paulo [n.d.,a] のII.1.1.- Programa de Provisão de Moradia をもとに筆者作成。

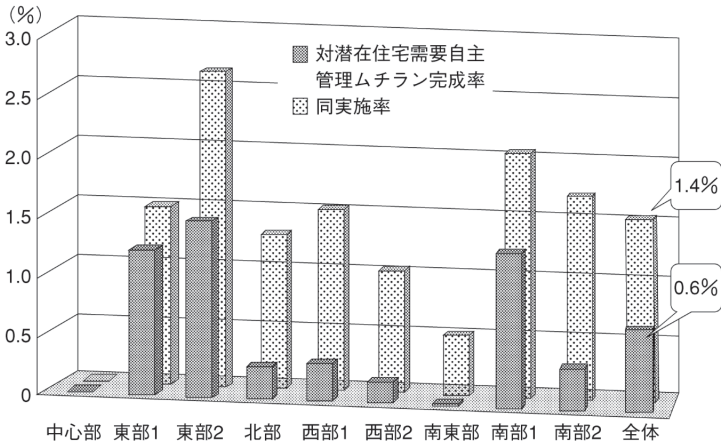
施され、同地域での完成率も他の地域に比べ高くなっている。

### 第3節 サンパウロの住民組織と「自主管理ムチラン」 ——住宅運動連盟

自主管理ムチランの実施プロセスにおいて、住民組織が主体的にプロジェクトの管理と運営を行い、中心的な役割を担っていることがわかった。では、この住民組織とはどのような組織なのであろうか。

サンパウロ市当局は現在までに100以上の住民組織と自主管理ムチランのプロジェクト契約を締結してきたが<sup>(19)</sup>、これらの住民組織は前述のように1980年代に活動を活発化した土地や住宅問題に関する社会運動組織を起源と

図2 地区別自主管理ムチランの対潜在住宅需要実施率および完成率



(出所) 表5および表6をもとに筆者作成。

するものが多い。これらの住民組織は政府に対し問題改善のための要求運動を行うなか、自らの内部構造や制度を整備し、組織としての結束力を強めてきた。また、同様の目的を持つ住民組織同士が相互に連携することにより、政府に対する交渉能力を高めてきた。このような住民組織の連合体でサンパウロ大都市圏をはじめ州レベルでも活動を行っている組織に「住宅運動連盟」(UMM: União dos Movimentos de Moradia)があり<sup>(20)</sup>、自主管理ムチランの実施において重要な役割を果たしている。

住宅運動連盟は組織化された住民自身による「自主管理」を重視し、自主管理ムチランを通じた住宅建設が住宅問題の解決につながると主張している。そして、各住民組織の経験や情報を共有するために傘下の住民組織や技術支援団体を集め定期的に集会や勉強会を開催し、すでに同政策の対象となっている住民組織がより効率的にプロジェクトを実施できるよう、また、まだ実施対象になっていない住民組織が対象となり得るよう支援を行っている。これらの活動資金は、傘下の各加盟住民組織からの月々の会費<sup>(21)</sup>と海外および国内のNGOや研究機関からの援助によってまかなわれている。また、同連



図3 住宅運動連盟の組織構造

## サンパウロ市レベル

東部1土地なし運動、西部土地なし労働者運動、北部土地なし運動、家なし勝利連合運動  
南部住宅運動連盟、コルチツソ闘争連合、コルチツソ・フォーラム、南東部住宅運動  
中心部住宅運動、ファヴェーラ住民防衛運動、大衆住宅協会

## サンパウロ州レベル

州都住宅運動 地方住宅運動 コルチツソ運動 ファヴェーラ運動 借家運動 分譲住宅運動

## 住宅運動連盟 (UMM)

大衆運動本部 (CMP)、大衆参加バウリスタ・フォーラムなどと提携  
州保健衛生評議会、市住宅評議会、市青少年評議会、市社会福祉評議会などに参加  
海外および国内NGO (Misereor、Faseなど) や研究機関 (Pólisなど) からの資金・技術援助

## 連邦レベル

リオ・デ・ジャネイロ州など10州

## 全国大衆住宅連盟 (União Nacional por Moradia Popular)

大衆運動本部、全国都市改革フォーラム、全国闘争フォーラムなどと提携  
ラテンアメリカ大衆住宅局、国際居住環境連合などと国際提携

(出所) Movimento Sem Terra Leste 1 [2001] をもとに筆者作成。

盟は市、州、連邦そして国際的なレベルにおいて住宅問題をはじめ、それ以外のさまざまな社会問題に取り組んでいる市民団体とも連携関係を築いている。この住宅運動連盟の組織構造を図式化したのが図3である (União dos Movimentos de Moradia n.d.)。

サンパウロの社会には、このように多種多様な住民組織および市民団体が存在し、それらの相互連携関係が網の目のように張り巡らされている。そして、自主管理ムチランの対象となる住民組織は、住宅運動連盟などの活動に携わっている人々が中心となって形成され、この重層的な相互連携関係を活用しながらプロジェクトを実施している。したがって、自主管理ムチランは単独の住民組織の組織力だけでなく、このような住民たちの自発的な組織網の存在を前提として、彼らの居住環境の改善を試みた政策であったといえる。

#### 第4節 「自主管理ムチラン」で組織化されたのは誰か

ここまでで明らかにしてきた自主管理ムチランの特徴から、本論の冒頭で述べた先行研究において指摘された同政策の有効性および問題点を確認することができる。

まず、同政策の有効性について確認してみよう。住民の主体的参加に関し、同政策は住民組織にプロジェクトの自主的な管理と運営を委ねることから、住民がプロジェクトに主体的に参加することが不可欠であり、彼らの意思決定を反映させることのできる政策だといえる。また、コミュニティー作りに関しては、協働の住宅建設作業だけでなく、作業場において行われるさまざまな活動により参加メンバーの連帯意識が高まり、コミュニティーの結束力は強まると考えられる。低コストに関しては、住民の住宅建設作業は無償であること、請負業者が介在せず間接費用がほとんどかからないことなどから全体的なコストを低く抑えることができる。さらに住宅の質に関しては、技術支援団体の技術的指導のもと、住民が自分のニーズをもとに設計した住宅を自分の手で造ることから、工事の手抜きが頻繁に指摘される請負業者に比べ、高い質の住宅が建設可能であると考えられる。また、このことは建設する住宅に対する住民のオーナーシップの高まりにつながるといえる。以上をまとめると、自主管理ムチランにより参加住民たちは自らの組織力を強めながら、自分たちのニーズに合った住宅を獲得し得たといえる。また、住宅の獲得だけでなく、参加住民の間では同じコミュニティーのメンバーとしての連帯意識が高まり、全般的な生活環境の改善につながったと考えられる。したがって、利用可能な資源の少ない都市貧困層にとって、組織化すること、そして組織力を高めることは生活向上のための有効な手段であるといえる。

一方の問題点であるが、効率性の低さに関しては、住民は住宅建設に関しては素人であるため効率性は低く、表4の完成率の低さからも、やはり建設

作業期間は長期化するといえる。しかし、技術支援団体による指導、また、住宅運動連盟などを通じた住民間の経験と知識のフィードバックにより、この問題は改善することができるといえる。また、労働力搾取に関しては、住宅建設作業において住民は無償で労働することになるが、自分が住む住宅を将来的に獲得できるという点において、一方的な労働力の搾取には当たらないといえる。住民の肉体的精神的疲労に関しては、住民は平日に行う自分の仕事に加え、週末に住宅建設という肉体労働を行うことになるため肉体的および精神的な負担は大きいといえる。このことは効率性の低下とも関連する問題である。さらに住民組織の政治化に関しては、住民組織の主体性が低い場合に市当局または技術支援団体との間に政治的なパトロン・クライアント関係が築かれ、選挙の際などに票田として利用される可能性がある。そして、このことは住民組織内部においても同様で、住宅運動連盟の活動などに積極的に参加し情報や経験を多く持つリーダーとその他の参加者との関係にも当てはまるといえる。

しかし、本論ではこれらの問題点に加え、住民組織を活用した自主管理ムチランが都市貧困層の住宅問題の解決策となり得るといった主張は、必ずしも現実とは一致しないという点を指摘したい。結論を先に述べれば、同政策の実施対象はすでに組織化された都市貧困層のみに限られており、組織化されていない都市貧困層は排除されてしまうという問題がある。つまり、自主管理ムチランの恩恵を受けることができる都市貧困層は一部の人々に限定されてしまうという点である。

このことは、まず、住民組織自身による住宅建設用地確保の問題からいうことができる。自主管理ムチランの対象となるためには、住民組織は住宅建設用地を事前に確保していなければならない。つまり、同政策の実施対象となるには、あらかじめある程度の組織力とそれにもとづく交渉能力を有していなければならないのである。市当局によって私有地の収用や公有地の払い下げなどが行われているが、多くの住民組織は財政的問題を抱えており、独自で十分な広さの用地を確保することは非常に困難であるといえる。

次に、住民組織が定める内部規則の遵守の問題を挙げることができる。自主管理ムチランの直接的な実施住民組織には、住宅運動連盟のような上部組織よりも詳細な内部規則があり、組織の構成員は会議や活動への参加や会員費の納入といったさまざまな義務を負うことになる(Movimento Sem Terra Leste 1 2001)。また、表1からわかるように自主管理ムチランの参加住民は作業時間や作業態度に関する規則を遵守する必要がある、それを守れない場合には参加資格とともに住宅に関する全ての権利を失うことになる。都市貧困層がある住民組織の構成員となり、内部規則を遵守しながら自主管理ムチランの協働建設作業に参加し、住宅建設を終えるまで組織内にとどまることは決して容易ではないと考えられる。

さらに、自主管理ムチランの数量的実施結果の低さからもいうことができる。同政策によって自らの住宅を獲得できた人は、サンパウロ市の都市貧困層全体の中ではごくわずかであり、同政策が都市貧困層の居住環境を大きく改善したとは言いがたい。1.44%という対潜在住宅需要自主管理ムチラン実施率は、同政策がはじめてからサンパウロの都市貧困層全体を視野に入れ実施されたのではなく、すでに組織化されたごく一部の都市貧困層のみを対象としていたことを意味している。つまり、組織化されていない都市貧困層は同政策から除外されていたのである。また、0.64%という対潜在住宅需要自主管理ムチラン完成率は、同政策によって自らの住宅を獲得できた住民がいかに少ないかを表している。これは言いかえれば、サンパウロの都市貧困層の多くが、自主管理ムチランを自分たちで完遂できるほど組織化されていないことを意味している。

つまり、都市貧困層が自主管理ムチランによって自らの居住環境の改善を達成するためには、組織化に関わるプロジェクト自体の基本的な三つの問題を克服しなければならないのである。第1として、プロジェクトの対象となるためには、住民たちはあらかじめ自らを組織化していなければならないことである。第2として、ただ単に組織化していればいいのではなく、プロジェクト用地や技術支援団体の確保などを可能とする、一定の組織化のレベ

ルが必要とされることである。第3として、参加者としての義務を果たしながら長期にわたる規則の遵守が条件とされる協働作業を継続しなければならないなど、ある一定の組織化のレベルを維持しなければならないことである。コミュニティー協会(associação comunitária)や運動(movimento)といった名称の住民組織は多く存在するが、自主管理ムチランの恩恵を享受できたのは以上の条件を満たすことのできる、限られた都市貧困層であったといえる。同政策は住民の組織力を活用するものではあるが、組織化されていない都市貧困層をどのように組織化し、彼らの生活の向上を実現するのかという問題には触れていない。

一部の都市貧困層は自らの権利と利益の実現のためにより組織化し、外部者である政府による政策によってさらにその組織力を高め、自らの生活の向上を実現している。しかし、実際にはさまざまな理由により組織に参加することができない、または組織を形成することができない人々が多く存在する。そして、彼らこそが都市社会において日々の生存の危機に晒されている「より貧困な」都市貧困層であるといえ、いまだに解決の糸口が見えないさまざまな都市問題と深く関わっているのである。自主管理ムチランは、このような「より貧困な」都市貧困層、つまり、都市社会の最底辺にいる人々を対象とした政策ではない。同政策において、「市民社会」の高まりが都市貧困削減に対する有効な手段であるという主張がなされているが、彼らが主張する「市民社会」には、実は最も深刻な貧困状態にある人々が包摂されていないのである。

### おわりに——ブラジルの都市社会の変化と住民組織

最後に、主に1990年代はじめから実施された自主管理ムチランの意義と住民組織を活用した政策の効果と限界について、ブラジル都市社会の変化との関連から若干の考察を行うことにする。

サンパウロなどのブラジルの都市部では、政府の統治能力不足と政治腐敗、今なお拡大し続けている経済的格差といった現実を前に、政府でも民間でもない「市民社会」に属する「第3セクター」と呼ばれる新たなアクターの役割の重要性と可能性が主張されている。ブラジルの社会運動および市民組織の研究を行っている Gohn[1995]によれば、1970年代から80年代のブラジルの社会運動闘争は社会参加の権利と場を要求するものであり、ブラジルの社会は、国家(Estado)の空間である公共圏(público)と市場(mercado)の空間である私有圏(privado)の二つの領域に分かれていた。しかし、90年代になると、社会運動のように一方的に権利や場を政府に要求するだけでなく、問題解決のために自ら集団的な活動を行う NGO が台頭してきたことにより、従来の公共圏と私有圏の間に市民的公共圏(público não-estatal)という新たな領域が創出された。そして、この市民的公共圏を形成し、NGO の支援を受けながらさまざまなサービスの提供を政府と協働で実施し得る、または政府に代わって実施し得る市民的公共組織の重要性が認識されるようになった。

このようにブラジルの都市社会が変化する中、1989年から実施されたエルンジーナの自主管理ムチランは、都市住民の行動様式を80年代に主流であった社会運動のような自己権益の集団的要求行動から、90年代以降活発化したコミュニティ活動のような自己権益実現のための主体的集団活動へと変化させるきっかけの一つになったと考えられる。つまり、同政策には、ブラジル都市社会における市民的公共圏の創設と市民的公共組織の活用を試みたという意義があったといえるのではないだろうか。また、都市貧困層の間でさまざまな文化的、社会的、経済的活動が行われるとともに、特に近年において政府の統治能力不足という問題から、組織化された都市貧困層の主体性を重視し、行政への彼らの積極的な参加を促す政策が実施されている<sup>(22)</sup>。このような観点から、自主管理ムチランはこれらの政策の先駆けとなる政策であったこと、しかも1988年の新憲法制定によりブラジルで地方分権化が推進され始めた直後に、地方政府によって実施された政策であったことにおいて意義があったといえることができる。



本事例は、政府の統治能力不足や政権交代による政策の継続性の欠如といった他の途上国と共通の問題を抱えているが、社会運動をベースとした住民組織とその組織網の存在というブラジルの特殊性が強い事例であるといえる。しかし、既存の組織が存在する場合、それらを有効に活用し貧困削減という目的の達成を試みるためには、どのような参加者が必要であり、それぞれの参加者がどのような役割を担うべきであるのかについて示唆を与えてくれる。自主管理ムチランは、資金と行政権(権力)という資源を持つ市当局が、住宅建設と住民の組織化の技術という資源を持つ技術支援団体を經由して、ある程度の組織力と交渉能力という資源を持つ既存の住民組織に作業を分担させるかたちで、より都市貧困層のニーズに合った住宅をより低コストで供給することを試みた政策である。つまり、同政策では、都市貧困層の居住環境の改善という共通の目的を達成するために、各参加者が自らの資源をもとにしたそれぞれの役割を分担し合っているのである。そして、開発援助におけるドナーの立場にある市当局(政府)の役割を限定的なものとし、技術支援団体の援助を受けた住民組織にその分の役割を担わせることにより、参加住民の間にコミュニティとしての連帯感を強める効果があったといえる。このことは最終的に都市貧困層の居住環境の改善だけでなく、彼らに社会的経済的により安全で安定した生活と、階層間の社会的・経済的・空間的な分断が著しいブラジルの都市社会における彼らの社会的包摂をもたらす効果があるといえる。

しかし、自主管理ムチランは社会運動を基盤とした既存の住民組織を活用した政策であったことから、同政策に参加でき、生活の改善を達成できる人は限られてしまっている。自ら組織化することのできない本当に貧困な人は排除されてしまうという点が、住民の組織化を活用した同政策の限界であり、住宅問題をはじめとする都市貧困問題に関する政策および研究の今後の課題として指摘できよう。

- 注(1) 本論では「都市貧困層」という用語を用いるが、本論が対象としている住民が単に低所得者層であるだけでなく、ファヴェーラやコルチッツ(後述)などの劣悪な居住環境に置かれている人々であり、「都市低所得者層」という所得を基準とした用語とはその対象範囲が異なるからである。
- (2) Gohn[1995], Bonduki[2000], 篠田武司[1999] など。
- (3) Movimento Sem Terra Leste 1 [2001] や União dos Movimentos de Moradia [n.d.] など。
- (4) Prefeitura do Município de São Paulo, *São Paulo em Números: dados socioeconômicos, demografia*. (<http://www.prodiam.sp.gov.br/spn/dadosocio/demograf/tabel17.htm>) 2001年11月13日。
- (5) 一般的には「制度管理ムチラン」も「自主管理ムチラン」も「ムチラン」として言及されることが多いが、後述するように両者は異なる政策であり、ここでは両者の区別を明確にするために「制度管理」(*gestão institucional*)と「自主管理」(*autogestão*)を付した表現を用いる。
- (6) 同政策はシンガポールの低中所得者層向け住宅政策を参考にしたことから、通称としてシンガポール・プロジェクトと呼ばれている。
- (7) Ramsdell[1990]は軍事政権下(1964~85年)のサンパウロ市の住宅政策を「政策の不在(no policy)」であったと述べている。しかし、このような認識は、その有効性には問題があったにせよ1960年代または70年代から都市貧困層向けの住宅政策が実施されたとするブラジルの都市研究者たちの認識とは異なる。
- (8) Kowarick and Singer [1993, 201]. 社会経済指標などからブラジルの北東部は同国の他の地域と比べより貧困な地域である。
- (9) Kowarick and Singer[1993] およびピニャーネス[1996, 231-235]。具体的には、市内バスの市営化の際に運賃の無料化を主張したこと、都市不動産税(IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbana)において累進制を導入したことなどから、野党からだけでなく労働者党内からも反発を買うことになった。また、サンパウロ州政府との関係においても、当時の同州知事が労働者党とは政治的な対立関係にあるブラジル民主社会運動党(PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro)出身であったことから、エルンジーナ政権は州政府からの財政的援助を受けにくく不安定な立場にあった。
- (10) この場合の「政府」とは市当局だけではなく、州や連邦政府およびこれらの管轄下にある住宅公社を意味する。
- (11) “comunitário”とはポルトガル語で「コミュニティ」を意味する形容詞。
- (12) Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais - PT[1996, 3].
- (13) Ronconi [1995, 69]. 建設作業における節約により70平方メートル以上の広



さの住宅を建設した例も見られる。

- (14) 市当局は遊休公有地の利用や私有地の収用などにより、住宅建設用地の提供を行う。しかし、この住宅建設用地提供の財源はFUNASP Comunitárioとは別であり、正確には自主管理ムチランとは別の独立した土地収用プログラムとして実施される。
- (15) Bonduki [2000] では84, Ronconi [1995] では93などとなっており、文献によりプロジェクトの契約数は異なる。ここではサンパウロ市当局が発行した資料, Prefeitura do Município de São Paulo [n.d.,a] の数値を用いている。
- (16) Ferreira [1998, 15-19] および Prefeitura do Município de São Paulo [n.d.,a]. これらの文献において自主管理ムチランの名称は「Unidade Habitacional por Mutirão」となっており「Autogestão」が付されていない。しかし, Bonduki [2000, 41] では「Autogestão」が付された名称で紹介されており, 政策の内容が明らかに「自主管理」を行うムチランであることから, ここでは混乱を避けるために「Autogestão」を付して記述する。
- (17) Prefeitura do Município de São Paulo [n.d.,a] の II.1-Characterização da Demanda de HABI。
- (18) 所得を基準として都市貧困層を定義する場合, 最低賃金の4倍を基準にすることが多いが, ここでは1980年代に実質賃金が低下したことを考慮に入れ, 基準を最低賃金の8倍まで広げ, 「潜在的な」住宅需要を算出している。
- (19) 現サンパウロ市当局の住宅・都市開発局 (SEHAB) 局長秘書 Anaclaudia Marinheiro Centeno 氏作成データによると, エルンジーナ政権時にプロジェクト契約を締結した住民組織は95であり, その後, ピッタ政権時に12の契約が新たに締結された。しかし, エルンジーナ政権時の契約数は文献により異なる。
- (20) Ronconi [1995, 86]. 掲載写真の Jardim Celeste も住宅運動連盟に加盟している。
- (21) 傘下の加盟住民組織はそれぞれの会員数に見合った額(最低賃金の25～75%)を月々住宅運動同盟に会費として納めることになっている。
- (22) 特にこの傾向は保健医療の分野で進んでおり, サンパウロ市当局は Programa de Saúde da Família という政策を実施している。

## <文献リスト>

### <日本語文献>

篠田武司 1999. 「開発と市民社会——ブラジルにみる新たな開発の流れ——」

- (小池洋一・堀坂浩太郎編『ラテンアメリカ新生産システム論——ポスト輸入代替工業化の挑戦——』アジア経済研究所 301-39).
- 東京都議会議会局 1992. 『ブラジルの地方自治制度——サンパウロ州の場合を中心に——』東京都議会議会局.
- 幡谷則子 1999. 『ラテンアメリカの都市化と住民組織』古今書院.
- ビニャーネス, モニカ 山崎圭一訳 1996. 「サンパウロ市行政——財政と住宅政策 (1989~92年) ——」(小島麗逸・幡谷則子編『発展途上国の都市政策と社会資本建設』アジア経済研究所 221-42).
- 山崎圭一 1996. 「ブラジルの住宅・都市建設と金融制度——サンパウロを中心に——」(小島麗逸・幡谷則子編『発展途上国の都市政策と社会資本建設』アジア経済研究所 243-71).
- ハーバーマス, ユルゲン 細谷貞雄・山田正行訳 1994. 『公共性の構造転換——市民社会の一カテゴリーについての探究——』第2版 未来社.

#### <外国語文献>

- Abers, R. 1996. "From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil." *Latin American Perspectives*, 23(4): 35-53.
- Abiko, A.K. 1996. "Gestão Habitacional e Mutirão." In *Mutirão Habitacional: Curso de formação em mutirão*, eds. Alex Kenya Abiko and Loredana Albieri. São Paulo: EPUSP/PCC, 1-11.
- Arantes, P.F. 2002. *Arquitetura Nova: Sergio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões*. São Paulo: Editora 34.
- Bonduki, N.G. 2000. *Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Brant, V.C., comp. 1989. *São Paulo: Trabalhar e Viver*. São Paulo: Brasiliense.
- Ferreira, P.E.B. 1998. *Mutirão e Autogestão em São Paulo: Habitação popular na gestão Erundina*. São Paulo: Cadernos de pesquisa do LAP, FAU-USP.
- Gohn, M. da G. 1995. "Cidade, ONGs e Ações Cletivas: Novas parcerias, atores e práticas civis." *São Paulo em Perspectiva* 9 (2): 33-44.
- Kowarick, L. 2000. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34.
- Kowarick, L., and A. Singer. 1993. "A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo." *Novos Estudos* 35, março: 195-216.
- Lloyd-Sherlock, P. 1997. "The Recent Appearance of Favelas in São Paulo City: An Old Problem in a New Setting." *Bulletin of Latin American Research*, 16(3):

289-305.

- Moreira, A.C.M.L. e, M.C. da S. Leme, and S.P. Tashner. 2000. *Favelas e Cortiços: Análise de uma experiência didática*. São Paulo: FAUUSP.
- Movimento Sem Terra Leste 1. 2001. *Regulamento Interno*. São Paulo.
- Muçoçah, P.S., and M.A. de Almeida. 1991. *Mutirão e Autogestão em São Paulo: Uma experiência de construção de casas populares*. São Paulo: Pólis.
- Prefeitura do Município de São Paulo. n.d.a *Relatório de Gestão 1989-1992: Balanço da atuação de HABI*. São Paulo.
- . n.d.b *Habitação e Urbanismo: Da utopia à construção, a participação popular na política habitacional em São Paulo*. São Paulo.
- Ramsdell, L. 1990. "National Housing Policy and the Favela in Brazil." In *The Political Economy of Brasil: Public Policies in an Era of Transition*, eds. L.S. Graham and R.H. Wilson. Austin: University of Texas Press, 164-185.
- Rolnik, R., L. Kowarick, and N. Somekh, eds. 1990. *São Paulo: Crise e mudança*. São Paulo: Brasiliense.
- Ronconi, R.L.N. 1995. "Habitações Construídas com Gerenciamento pelos Usuários, com Organização da Força de Trabalho em Regime de Mutirão: O programa FUNAPS comunitário." Master's thesis, Universidade de São Paulo.
- Sachs, C. 1999. *São Paulo: Políticas públicas e habitação popular*, trans. Cristina Murachco. São Paulo: Editora da USP.
- Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais - PT. 1996. *Programa de Produção de Habitação por Mutirão e Autogestão no Município de São Paulo*. Partido dos Trabalhadores. ([http://www.pt.org.br/snai/ptdoc/des\\_urban.htm](http://www.pt.org.br/snai/ptdoc/des_urban.htm)) 2001年5月8日。
- Singer, A. 2001. *O PT*. São Paulo: Publifolha.
- Taschner, S.P. 1995. "Squatter Settlements and Slums in Brazil: Twenty Years of Research and Policy." In *Housing the Urban Poor: policy and practice in developing countries*, eds. B.C. Aldrich and R.S. Sandhu. New Jersey: Zed Books, 185-223.
- . 1996. "Degradação Ambiental nas Favelas em São Paulo." *Espaço & Debates* 39: 104-13.
- União dos Movimentos de Moradia. n.d. *Na Luta por Mutirão, Autogestão e Reforma Urbana*. São Paulo.